

N° 445776

Elections municipales de Sauve

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 10 mai 2021

Lecture du 27 mai 2021

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

On n'est jamais trahi que par les siens. C'est ce qu'a dû se dire Mme M..., maire sortante de la petite commune de Sauve, dans le Gard, lorsque son ancien premier adjoint, M. G..., élu député en 2017, a décidé de renoncer à ce mandat parlementaire pour se présenter contre elle aux élections municipales de 2020. Il a cru avoir gagné son pari puisque sa liste l'a emporté dès le premier tour avec 422 voix, contre 389 à la liste adverse emmenée par Mme M... Mais le tribunal administratif a annulé le scrutin en raison de la diffusion, le mercredi précédant le vote, d'un tract émanant de six colistiers de M. G..., dont trois adjoints à la maire, et intitulé : « *Pourquoi nous avons décidé de ne pas nous représenter avec Mme Le Maire ?* ».

Ce document d'une page A4, sans grand artifice de présentation, fait état du refus de leurs auteurs de cautionner cinq « *faits* » : la perte en 2018 d'une subvention régionale et celle d'une subvention départementale en 2019, à chaque fois en raison de l'incurie communale ; un emprunt de 500 000 euros accordé à la commune mais non réclamé, qui l'exposerait à un risque de mise sous tutelle ; un budget prévisionnel 2019 insincère en raison d'une recette fictive de 165 000 euros liée à des ventes non réalisées de terrains communaux ; et une exonération illégale de taxe d'aménagement pour les entreprises de la zone artisanale, qui entraînerait entre 200 000 et 300 000 euros de perte de recettes. « *Ces erreurs cumulées représentent plus de 1 million d'euros* », assène le papier. Suivent des développements sur les démarches de M. G... qui auraient permis de récupérer une partie de ces financements auprès des partenaires de la commune, ainsi que sur la volonté de la municipalité de cacher des informations aux élus et aux citoyens. Il est fait état à cet égard d'une saisine de la CADA afin d'obtenir davantage de documents financiers, et de l'engagement de demander un audit ou une mission d'inspection à la chambre régionale des comptes. Le tract reproche ensuite d'une phrase une « *mauvaise gestion caractérisée* », des « *budgets insincères* », un « *refus d'informer* » et, de nouveau, un « *risque de mise sous tutelle de la commune* ». Il se clôt par cette phrase : « *Nous tenons à votre disposition les preuves liées aux faits cités ci-dessus* ».

La diffusion d'un tract avant la fin de la campagne, le samedi à 0 h, est de nature à emporter l'annulation d'un scrutin si sont réunies deux conditions, qui sont souvent mélangées dans vos décisions et celles du Conseil constitutionnel.

La première condition tient à **l'existence d'une irrégularité ou d'une manœuvre**. Entérinant votre jurisprudence, l'article 48-2 du code électoral proscrit le fait de porter à la connaissance

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale. L'application de ces dispositions suppose de raisonner en deux temps :

- d'une part, il y a lieu d'examiner si l'élément litigieux est nouveau dans le débat électorale et relève de la polémique électorale, et non d'un registre purement informatif. Le manquement est à la fois caractérisé et aggravé par le caractère mensonger, diffamatoire, injurieux ou violent du tract novateur et, plus largement, par le fait qu'il excède les limites de la polémique électorale ;
- d'autre part, il convient d'apprécier si, eu égard au contenu du tract, à la date et aux circonstances de sa diffusion, le candidat ou la liste visé(e) s'est trouvé(e) **dans l'impossibilité matérielle de répondre utilement au tract avant le vendredi à minuit**¹. La circonstance que la cible du tract a effectivement répondu est évidemment importante, mais elle peut ne pas suffire dans les cas les plus graves, d'accusations grossièrement mensongères ou mettant violemment en cause une personne, pour lesquelles aucune réplique utile ne peut être apportée afin de lever le doute qui a pu germer dans l'esprit de l'électeur (CE, 21 mars 1990, *EM de Bon-Encontre*, n° 109645, aux T.).

La seconde condition, classique, est que la **balance entre, d'une part, l'incidence du tract sur les électeurs**, au regard de son contenu, notamment du caractère plus ou moins personnel des attaques et de la sensibilité du corps électoral, de l'importance de la novation, du climat général de la campagne et de l'ampleur de sa diffusion, et, d'autre part, **l'écart de voix**, conduise à la conclusion que la sincérité du scrutin a été altérée par cette irrégularité.

En l'espèce, le tribunal a relevé que le tract litigieux avait été distribué le mercredi dans les boîtes aux lettres des habitants, en se fondant sur neuf attestations produites en demande. Il a estimé que, si la question de la bonne gestion des finances communales avait constitué un thème de la campagne électorale, le tract l'abordait avec une précision nouvelle en évoquant dans le détail et de façon chiffrée de multiples et graves fautes de gestion imputés à la maire sortante. Il ajoutait en outre un grief d'obstruction à la bonne information des élus et des citoyens. Puis le tribunal a estimé que l'équipe sortante n'avait pas été en mesure d'y répliquer utilement dans les deux jours qui lui restaient – jeudi et vendredi, en constatant que le document diffusé en réponse par la maire sortante ne répondait pas à certaines des allégations précises et circonstanciées du brûlot litigieux. L'écart de voix étant de 3,9 % des votants, il en a déduit que la sincérité du scrutin avait été altérée par cette malencontreuse initiative.

L'hésitation est permise, mais nous ne partageons pas cette conclusion, notamment au vu d'éléments produits pour la première fois en appel.

Revenons d'abord sur le **contenu du tract**.

¹ V. par ex. pour la jurisprudence du CC : n° 81-954 AN du 24 septembre 1981, cons. 2.

Il ne contient aucune attaque sur la vie personnelle ou les mœurs de la maire sortante. Contrairement à ce qui est soutenu, ni la probité, ni même la compétence de Mme M... ne sont explicitement mises en cause, même si le second reproche transparaît en filigrane. Les auteurs du document s'en prennent à la gestion communale et à ce qu'ils désignent comme des « *erreurs* ».

Les accusations d'**opacité** sont un grand classique de la polémique électorale et l'indication d'une saisine de la CADA – avec tout le respect que nous devons à cette vénérable institution – n'est probablement pas de nature à impressionner l'électeur moyen. Il n'y a là rien d'injurieux ou d'accablant. Nous voyons mal comment les qualifier de mensongers ou de diffamatoires alors que M. G... a effectivement dû s'adresser à la CADA à la suite d'un refus de communication pour obtenir satisfaction. On peut, évidemment, suspecter une démarche purement tactique, visant à mettre en difficulté la maire de cette petite commune par des sollicitations répétées – ce qui l'a d'ailleurs conduite à déposer une main-courante en gendarmerie en février 2020, mais qui fait partie des « ficelles » du métier politique. Ajoutons que cette critique avait déjà été relayée succinctement par le journal *Objectif Gard*, qui avait fait état d'un « *refus de mise à disposition de budget et de documents administratifs* » dans son édition du 20 février 2020. On peut toutefois admettre que ces éléments étaient nouveaux dans le débat.

La question de la **qualité de la gestion financière de la commune** est elle aussi des plus traditionnelles dans ces élections. Elle était déjà dans le débat électoral, comme l'a relevé le tribunal. Dans un tract diffusé au cours de la campagne, la tête de la liste vainqueur dénonçait, en des termes généraux, une situation financière et budgétaire non saine et un mode de gestion mettant en danger l'avenir de la commune, indiquait avoir été alerté à plusieurs reprises par l'Etat, la région, le département et la Caisse des dépôts concernant la gestion financière communale, et annonçait qu'un audit ou une mission d'inspection serait demandée à la chambre régionale des comptes dès la prise de fonctions. Il exploitait notamment l'alerte émise en octobre 2018 par les services déconcentrés de l'Etat sur la situation financière préoccupante de la commune.

Le tract innove, en revanche, s'agissant des **cinq illustrations** qu'il donne de cette mauvaise gestion alléguée :

- s'agissant de la **subvention départementale**, il semble exact qu'elle est devenue caduque en l'absence de démarches de la commune. Mais le financement a finalement été reconduit en novembre 2019. La perte de la subvention n'a donc été que provisoire et sans conséquence. Il n'est pas démontré que M. G... a été à l'origine du report de la subvention sur le nouvel exercice, même si des échanges de courriels entre lui et Mme M... donnent le sentiment général que le premier était resté très investi dans le suivi des questions budgétaires communales en dépit de son mandat parlementaire, et que la seconde se reposait largement sur son expérience, sa maîtrise des dossiers et son entregent. En tous les cas, le tract est, sur ce point, approximatif et tendancieux ;

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- s'agissant de la **subvention régionale**, une certaine confusion règne dans le dossier. M. G... semble être intervenu en 2016 pour permettre à la commune de récupérer une aide devenue caduque, alors que le tract fait mention de 2018. Une autre subvention est évoquée pour laquelle les services communaux auraient tardé en 2019 à produire les documents nécessaires au déblocage de son paiement. Il semble que la commune n'ait, là encore, rien perdu, en définitive. On peut donc de nouveau parler d'une formulation de nature à induire en erreur le lecteur ;
- en ce qui concerne le **prêt de la Caisse des dépôts**, l'instruction fait ressortir que M. G... connaissait très bien le sujet et est intervenu lui-même auprès de l'établissement financier début 2019, en mettant en garde la maire de l'époque sur la nécessité de reprendre rapidement en main un dossier semble-t-il très mal embarqué et en se disant disposé à l'aider. Une délibération du conseil municipal d'avril 2019 révèle que le prêt n'a finalement pas été octroyé en raison du retard pris dans les travaux, mais qu'un nouvel emprunt a été sollicité pour un montant supérieur, mais à des conditions plus avantageuses pour la commune. Le tract nous semble donc tendancieux par omission, puisqu'il semble que la commune n'a pas été lésée dans l'opération. Quant au risque de mise sous tutelle évoqué, il apparaît sinon fantaisiste, au moins totalement hypothétique, et revêt un caractère sinon diffamatoire, au moins particulièrement désobligeant pour la maire sortante.
- sur la **recette d'investissement** inscrite à tort dans le budget 2019, la défense de M. G... indique que l'insincérité est incontestable, sans produire d'élément. Mais Mme M... est restée muette sur ce point de son côté. Difficile d'y voir une allégation mensongère ;
- enfin, les protestataires ont indiqué que **l'exonération de taxe d'aménagement** avait été votée à l'unanimité au conseil municipal sans donner lieu à une demande de retrait du préfet. M. G... produit toutefois un courrier du préfet en ce sens, postérieur au scrutin, faisant état de la « *grande fragilité juridique* » de cette initiative dont il aurait informé les services communaux. Le tract est, là encore, approximatif, mais pas grossièrement erroné.

Au total, sans être expert en polémique électorale et du haut de notre modeste expérience d'électeur et de juge électoral, nous dirions que ce tract, par ses approximations, omissions, raccourcis et présentations tendancieuses, drapées de l'habillage technique d'un chiffrage, relève de la catégorie des petites manœuvres pernicieuses. Certains électeurs ont pu être préoccupés à sa lecture par la perspective de devoir éponger un million d'euro de pertes, soit la moitié du budget de fonctionnement communal – modulo les sommes que M. G... aurait permis à la commune de récupérer et qui, elles, ne sont pas chiffrées. Nous peinons toutefois à croire qu'une telle « révélation » tardive, qui ne s'appuie pas sur un fait nouveau mais fait état d'une situation préexistante, bénéficie d'une très grande crédibilité, dans une si petite commune où « tout se sait ». Et il faudrait être naïf pour y voir un stratagème original, *a fortiori* dans une campagne électorale rugueuse comme en l'espèce.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Il n'en reste pas moins que les accusations précises articulées par le document sont à la fois nouvelles et, pour certaines, insidieuses, ce qui doit vous conduire à présent à examiner si Mme M... et ses colistiers se sont trouvés dans l'incapacité de contrer la manœuvre.

La **distribution** a été accomplie le mardi soir, selon M. G..., ce qui est cohérent avec les attestations produites par Mme M... faisant état d'un tract trouvé dans la boîte aux lettres le mercredi et les propos tenus par la candidate le mercredi soir lors d'une réunion électorale, indiquant avoir trouvé le document le matin même. Ce qui lui laissait **au moins deux jours et demi** pour riposter.

En règle générale, vous n'annulez pas les scrutins dans lesquels un tract irrégulier a été diffusé le mercredi précédent (V. CE, 17 décembre 2003, *EM d'Arcs-sur-Argens*, n° 256388, censurant un jugement qui avait annulé le scrutin en raison d'une diffusion le mercredi et le jeudi d'un tract comportant des attaques personnelles sévères et avec un écart de voix de 1,3 % ; CE, 7^{ème} JS, 21 novembre 2014, *EM de Vigy*, n° 383055 à propos d'un document accusant le maire de harcèlement moral contre des agents communaux, compte tenu notamment de la réponse qui y a été apportée, annonçant qu'une action judiciaire était envisagée²). L'article L. 48-2 du code électoral a plutôt été conçu pour dissuader la diffusion de tract à l'extrême fin de la campagne, le vendredi précédant le scrutin. Vous ne prononcez une annulation dans une telle configuration qu'en présence d'une initiative gravement irrégulière, auquel **aucune réponse utile** ne peut être apportée pour en contrecarrer efficacement les effets. Dans la décision *Elections municipales de Bon-Encontre* déjà citée, il s'agissait d'un document affirmant de façon totalement mensongère et gravement diffamatoire que la chambre régionale des comptes avait adressé à la commune un avertissement pour une pratique de favoritisme au profit d'un adjoint³. Mais il ne peut s'agir, à nos yeux, que d'une solution exceptionnelle.

Compte tenu de ce que nous vous avons dit, le tract en cause ici ne nous paraît pas relever de cette hypothèse. Les accusations sont assez précises et peuvent donner lieu à des réponses ciblées, appuyées sur quelques éléments factuels, et, surtout, à une réplique de nature politique, qui est en général celle attendue dans un débat électoral.

En l'occurrence, Mme M... et ses colistiers ont riposté à deux reprises.

D'une part, la liste tenait une réunion publique électorale le mercredi même à 18 h. Devant vous, M. G... fournit pour la première fois une retranscription des propos tenus lors de ce meeting, qui n'a réuni qu'une centaine de personnes en raison de la crise sanitaire. Il en ressort que la maire sortante s'est effectivement exprimée sur la question des subventions prétendument perdues et sur la vente du terrain, **en indiquant même avoir pu ainsi, conformément à ce qu'exige le code électoral, répliquer à ce qu'elle qualifiait de « torchon »**.

² V. aussi CE, 1^{ère} JS, 18 février 2002, *EM de Lux*, n° 235480.

³ Sa distribution avait commencé le mardi ou le mercredi précédant le vote, mais les conclusions du Président Stirn révèlent qu'il a été pour l'essentiel diffusé le vendredi et le samedi. Mais la décision neutralise cette circonstance en raison de la gravité du mensonge.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

D'autre part, elle a diffusé le vendredi un document qu'elle dit avoir été contrainte de réaliser avant le milieu de la journée du jeudi. Cette contrainte vient largement, nous semble-t-il, de son choix de confectionner une plaquette en deux pages avec une mise en page un peu recherchée. Par ailleurs, dans une petite ville de moins de 2000 habitants, moins de 950 ménages et 846 électeurs, la distribution par les 19 colistiers et d'éventuels sympathisants peut être extrêmement rapide.

Mme M... concédait elle-même devant le tribunal avoir pu apporter une réponse exhaustive à la question de la mise sous tutelle et du contrôle de la chambre régionale des comptes. Elle ajoutait n'avoir pu donner que des réponses partielles sur le problème des subventions perdues. Mais son document fait état de ce que les subventions ont été recouvrées pour l'ensemble des travaux réceptionnés, et renvoie au site de la région pour y retrouver mention de l'aide régionale octroyée à Sauve. Nous ne sommes convaincu ni de ce qu'elle aurait été matériellement empêchée d'en dire plus, ni d'ailleurs de l'utilité électorale de produire des pièces administratives ou comptables pour étayer ses dires.

Enfin, elle se plaint de n'avoir pu apporter aucune réponse sur l'insincérité du budget 2019 et sur l'exonération de taxe d'aménagement, pièces à l'appui. Mais nous ne comprenons pas l'origine de l'empêchement allégué. A supposer qu'elle fasse référence à une contrainte d'espace sur le document qu'elle a diffusé le vendredi, nous observons qu'elle a choisi de répondre à d'autres griefs, comme l'attribution des salles municipales, et de revenir assez longuement sur les résultats financiers de la commune, tableau à l'appui. Il y a là un choix tactique, comme la tonalité assez mesurée de sa réponse, que la liste doit assumer, même si elle regrette peut-être de ne pas avoir été plus offensive ou de ne pas avoir annoncé une plainte en diffamation qu'elle a finalement déposée.

Le juge électoral n'est pas l'arbitre des élégances, pas plus qu'il ne lui appartient de compenser des stratégies électorales perdantes, de rééquilibrer un rapport de forces entre les parties ou de moraliser le débat politique au-delà de l'inacceptable. Il doit se garder de confondre ce qui est interdit et ce qui est regrettable, sauf à renvoyer trop souvent les électeurs aux urnes. Il est évidemment souhaitable qu'un tract comme celui en litige ne soit jamais diffusé. Il n'honore pas ses auteurs. Pour autant, nous ne sommes pas convaincu que sa diffusion ait placé la liste visée dans un corner électoral.

Si vous n'étiez pas du même avis ou dans le doute, il vous faudrait confronter les effets supposés du tract à l'écart de voix : il s'établit à 33 suffrages entre les deux listes, soit environ 4 % des suffrages exprimés, et à 17 voix – moins de 2 % - au regard de la majorité absolue, qui est la référence pertinente pour une élection acquise au premier tour. C'est serré, mais nous ne sommes pas persuadé que le résultat électoral aurait été différent en faisant abstraction du tract.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons d'invalider le motif retenu par le tribunal.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

L'autre grief, tiré de l'abstention excessive, ne justifie pas l'annulation du scrutin en l'absence de circonstances particulières touchant au déroulement de la campagne électorale ou du scrutin qui témoignerait d'une atteinte au libre exercice du vote ou à l'égalité entre candidats⁴. Le taux d'abstention, de 39,14 %, est d'ailleurs modéré au regard de la situation constatée dans d'autres communes pour ce scrutin si particulier.

PCMNC à l'annulation du jugement et au rejet de la protestation.

⁴ CE, 15 juillet 2020, *Elections municipales et communautaires de Saint-Sulpice-sur-Risle*, n° 440055, aux T.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.